



**EXCELENTÍSSIMA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA, D.D. PRESIDENTE  
DO EXCELSO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**, partido político devidamente registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o n. 01.421.697/0001-37, com sede nacional na SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63, Asa Norte, Brasília/DF, CEP n. 70.736-510 (Doc. 01), vem, por intermédio de seus advogados devidamente constituídos (Doc. 02), respeitosamente, à douta presença de Vossa Excelência, com fulcro no art. 102, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal, e na Lei n. 9.868/1999, ajuizar a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO LIMINAR**

para declarar a inconstitucionalidade total da **Medida Provisória n. 844, de 06 de julho de 2018**, que alterou as Leis n° 9.984/2000, n° 10.768/2003, e n° 11.445/2007, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

## I. SÍNTESE DA DEMANDA

1. A presente ação almeja a declaração de inconstitucionalidade do inteiro teor da Medida Provisória n. 844, de 06 de julho de 2018 (Doc. 03), cuja ementa estabelece o seguinte:

**Atualiza o marco legal do saneamento básico** e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País.

2. Sob a justificativa de garantir maior segurança jurídica aos investimentos no setor de saneamento básico, a referida MP alterou significativamente e, de forma brusca, as atribuições no setor de saneamento básico, com **esvaziamento da autonomia e competências constitucionais dos municípios**.

3. Com efeito, a MP 844/2018 atribuiu à Agência Nacional das Águas (ANA) a competência para elaborar normas de referência nacionais para regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Dessa forma, a ANA, que até então atuava como agência reguladora na gestão de recursos hídricos vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, passa a ser uma entidade central em matéria de saneamento básico.

4. A MP estabeleceu ainda a ingerência direta nos instrumentos de gestão municipais, estabelecendo ainda a necessidade de observância das regras de referência nacionais para regulação dos serviços como requisito para obtenção dos recursos federais, violando as competências constitucionais dos municípios e a autonomia dos entes subnacionais, em flagrante ofensa ao art. 30, I e V, da CF/88.

5. Como consequência da ampliação do rol de atribuições da ANA, a MP previu ainda medidas de **aumento dos gastos públicos** no setor de

saneamento básico tanto em forma de despesas com pessoal, além de despesas orçamentárias decorrentes de transferências obrigatórias e dotações orçamentárias específicas.

6. Todas essas substanciais modificações na fixação de políticas públicas e regulamentação de setor de saneamento básico, essencial para o desenvolvimento nacional, foram promovidas através de medida provisória, sem o necessário debate no Parlamento, em medida provisória que claramente não preenche o requisito da urgência exigido pela Constituição Federal, com ofensa direta ao art. 62, caput, da CF/88.

7. Nesse contexto, diante das patentes inconstitucionalidades, o Partido Socialista Brasileiro serve-se da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para requerer seja declarada inconstitucional a referida medida provisória, anulando todo e qualquer ato decorrente de sua vigência.

## **II. DA LEGITIMIDADE ATIVA UNIVERSAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

8. O artigo 103, VIII, da Constituição Federal e o art. 2º, VIII, da Lei n. 9.868/99 dispõem que os partidos políticos que possuem representação no Congresso Nacional podem propor ação direta de inconstitucionalidade.

9. Segundo o entendimento jurisprudencial deste Excelso Supremo Tribunal Federal, a legitimidade ativa de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional *não sofre as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática nas ações diretas* (ADI n. 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 24.11.2000).

10. Destarte, os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para provocação do controle abstrato de constitucionalidade, razão pela qual está consolidada a legitimidade do Partido Socialista Brasileiro para o ajuizamento da presente ação.

### III. DO CABIMENTO DA ADI

11. A Ação Direta de Inconstitucionalidade, prevista no art. 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual que viole diretamente a Constituição.

12. Sabe-se que as medidas provisórias são atos normativos primários, com força equivalente à lei ordinária, e que produzem efeitos vinculantes desde o momento de sua entrada em vigor.

13. Logo, sendo dotadas de normatividade de lei, as MP's enquadram-se perfeitamente na hipótese de cabimento da ADI, conforme já se pronunciou esta excelsa Corte Suprema, *in verbis*:

“(...) a medida provisória, enquanto tal, é dotada de normatividade, e como tal está sujeita ao controle de constitucionalidade das leis, como todas as normas legais, mesmo aquelas que tenham passado pelo crivo parlamentar completo e pela sanção do Presidente da República.” (ADI 295, Rel. Min. Marco Aurélio. Voto do min. Paulo Brossard, DJ de 22-8-1997)

14. A violação constitucional, no caso, é direta e não depende de anterior juízo de legalidade, pois não há outra norma intermediando, em termos de fundamento e validade, a relação entre a MP questionada e a Constituição Federal. Portanto, a ação é perfeitamente cabível.

### IV. DAS OFENSAS FORMAIS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

#### ***a. Violação do art. 62 da CF/88: Evidente ausência do requisito da urgência para edição da MP***

15. São requisitos constitucionais para a adoção de medidas provisórias pelo Presidente da República, cumulativamente, nos termos do artigo 62 da Constituição da República, **relevância** e **urgência**.

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

16. Assim, não basta, para adoção desse instrumento legislativo, a indicação da relevância da matéria; imprescindível também é a demonstração de sua urgência. Isso porque as medidas provisórias se destinam a dar resposta rápida a situações que **escapam à previsibilidade** e que exigem solução urgente. Nesse sentido são as palavras do Exmo. Ministro Celso de Mello:

“O que justifica a edição de medidas provisórias, com força de lei, em nosso direito constitucional, é a existência de um estado de necessidade que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências, de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio periculum in mora que fatalmente decorreria do atraso na concentração da prestação legislativa<sup>1</sup>”

17. Essencial destacar ainda que, com o advento da Constituição de 1988 – e, mais especificamente, após o julgamento da ADI-MC 162<sup>2</sup>/DF –, não é mais objeto de controvérsia a **possibilidade** de o Poder Judiciário proferir juízo de existência sobre os pressupostos da medida provisória. É o que explicam o Exmo. Ministro Gilmar Ferreira Mendes e o professor Paulo Gustavo Gonet Branco em sede doutrinária:

“O problema relativo à sindicabilidade desses pressupostos formais surge ao se indagar se há espaço para que também o Judiciário exerça crítica sobre a

---

<sup>1</sup> ADI-MC 293/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 16.04.1993.

<sup>2</sup> ADI-MC 162/DF, Rel. Min. Moreira Alves, j. 14/12/1989, DJ 19/09/1997.

avaliação do Presidente da República e do Congresso Nacional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no regime constitucional passado, rejeitava competência ao Judiciário para exercer crítica sobre o juízo de existência dos mesmos pressupostos do decreto-lei. Sob a Carta atual, porém, e desde o julgamento da liminar na ADI 162, esse entendimento mudou”<sup>3</sup>.

18. A propósito, leia-se também o seguinte precedente do STF:

“Atualmente, não mais existe oscilação na jurisprudência do Tribunal a respeito da possibilidade de controle de constitucionalidade das medidas provisórias sob o ângulo do atendimento aos requisitos do artigo 62”<sup>4</sup>.

19. No caso, falta à MP n. 844/2018 o requisito da urgência, pois não há qualquer justificativa que demande edição inadiável da norma diretamente pelo Chefe do Executivo, sem que antes haja apreciação pelo Parlamento, democraticamente legitimado para tanto.

20. A exposição de motivos da medida provisória demonstra a **completa inexistência** do requisito de urgência, na medida em que traça panorama das dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos no que diz respeito ao saneamento básico e como o tema vem sendo abordado pelo ordenamento jurídico pátrio **nos últimos anos**.

21. Apesar de demonstrar a importância do tema para o desenvolvimento nacional, não se apresentou, em nenhum momento, fundamentação a justificar a tratar da matéria por meio de MP. Muito pelo contrário, na exposição de motivos afirma-se que, desde a **edição da Lei 11.445/2007**, os últimos governos vêm adotando técnicas de gestão cada vez mais eficazes para o acesso aos serviços públicos de saneamento básico.

---

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9<sup>a</sup> edição. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1266.

<sup>4</sup> RE 592.377/RS, Relator Ministro Marco Aurélio, Redator para acórdão Ministro Teori Zavascki.

22. O principal fundamento utilizado para justificar a edição da MP foi *“garantir maior segurança jurídica aos investimentos no setor de saneamento básico e aperfeiçoar a legislação de gestão dos recursos hídricos e a de saneamento básico, assim como a interação entre as políticas públicas dessas duas áreas”*.

23. Ora, o aperfeiçoamento da legislação é **ato constante** que exige exame detalhado dos impactos econômico-sociais decorrentes da implementação de suas respectivas políticas públicas.

24. Com a devida vênua, norma que visa instaurar novo modelo de gestão no âmbito do saneamento básico e utilização de recursos hídricos nacionais deveria ser adequadamente tratada como objeto de lei ordinária, seguindo o correto trâmite legislativo e permitindo aos diversos setores sociais participarem dos debates e do desenvolvimento da norma.

25. **Dessa forma, os próprios fins da MP n. 844/2018 são incompatíveis com a medida de urgência.**

26. A MP alterou a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 (fruto do PL 1617/1999), para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003 (fruto do PL 1858/2003), para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (PL 7361/2006 e PLS 219/2006 no Senado), para supostamente aprimorar e garantir segurança jurídica para as condições estruturais do saneamento básico no Brasil.

27. Três leis que discutidas e aprovadas no rito legislativo próprio, nas duas casas legislativas, **foram sumariamente alteradas via ato único**, uma só MP, sem que o Congresso Nacional ou a sociedade civil se manifestasse sobre o tema.

28. Não se coaduna com a importância e sensibilidade do tema a implementação de mudanças estruturais que configuram completa

reestruturação no saneamento básico brasileiro por via célere. A respeito, representantes do setor manifestaram repúdio pela falta de transparência que permeou a reforma. Veja-se:

“A Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR emitiu em 9 de julho de 2018 nota de repúdio à MP 844/2018, assinada por seu Presidente, Fernando Alfredo Rabelo

Franco. Confira:

(...)

Atribuir os problemas que impedem a universalização dos serviços de saneamento básico ao Marco Regulatório consiste em um grande equívoco. Sua reformulação na forma imposta em nada contribuirá para a modificação dos índices de cobertura do saneamento básico, haja vista **a necessidade de se avançar, por exemplo, no planejamento e em regras que estimulem** de forma transparente e eficaz a participação do segmento privado, bem como o fortalecimento da regulação subnacional.

Diante do exposto e considerando a relevância do tema, faz-se necessária a revisão da Lei nº 11.445/2007. Porém, **o processo de debate necessita ser ampliado em termos de participação das entidades setoriais**, possibilitando a manifestação da sociedade e impedindo que Estados e Municípios sejam prejudicados ou tenham suas competências constitucionais usurpadas” (Doc. 04).

“A Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE), entidade que congrega Empresas Estaduais de Saneamento, públicas e privadas, vem a público denunciar e repudiar a Medida Provisória nº 844, de 6 de julho de 2018, assinada na data na última sexta-feira pelo Presidente Michel Temer e publicada hoje, dia 9, no Diário Oficial da União.

(...)

Além de não haver motivo plausível para ser editada por meio de Medida Provisória, pois **não há urgência que justifique**, o novo texto legal afetará os municípios mais pobres, que serão excluídos investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário, além de provocar um aumento tarifa decorrente do fim do subsídio cruzado. Uma decisão dessa dimensão não pode



ser tomada no “apagar das luzes” do atual Governo Federal.

A Aesbe não se furtará em defender o Saneamento Brasileiro e promoverá toda a articulação política e jurídica em busca de um Saneamento inclusivo e que beneficie a todos os Brasileiros. Conclama todos aqueles que defendem o bem-comum, que se unam para derrubar essa absurda e equivocada proposta do atual Governo Federal” (Doc. 04).

29. Desta forma, inevitável a conclusão de que a referida MP não apenas prescinde do pressuposto constitucional da urgência, como este é, inclusive, incompatível com seu conteúdo – evidenciando ainda mais sua inconstitucionalidade formal.

30. Ante o exposto, resta demonstrada a inconstitucionalidade formal da Medida Provisória n. 844/2018, por não atendimento ao requisito constitucional da urgência, violando, assim, o *caput* do art. 62 da CF.

**b. Violação do art. 30, I e V, da CF/88. Da usurpação da competência municipal para regularizar saneamento básico**

31. Ainda que se entenda superada a ofensa ao art. 62 da Constituição Federal, o que apenas se argumenta, a MP n. 844/2018 é inconstitucional por ofensa aos arts. 30, I e V do Texto Supremo, que assim estabelecem:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

32. Os referidos dispositivos garantem ao ente municipal competência constitucional para dispor sobre matéria que toque ao interesse local. Nesse sentido, Pinto Ferreira acentua:

“Quanto aos Estados-membros no Brasil organizados, não podem eles tampouco sacrificar o município e a sua autonomia, autonomia municipal esta que constitui um dado objetivo e independente da vontade do legislador constitucional e ordinário dos Estados-membros, bem assim do Poder Legislativo ordinário da União”<sup>5</sup>.

33. Ao definir o que pode ser considerado “matéria de interesse local”, Hely Lopes Meirelles<sup>6</sup> afirma que, apesar de subjetivo, o critério a ser seguido deve ser o da *predominância* do interesse, definido em cada caso concreto.

34. Partindo desses pressupostos traçados pela legislação e pela doutrina, o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso define a competência municipal para tratar de interesses locais, incluindo o saneamento básico, nos seguintes termos:

“Todo o serviço público que não esteja expressamente afetado a outro ente federativo e que possa ser caracterizado como de predominante interesse local, relativamente ao interesse dos Estados e da União, será da competência dos Municípios. A regra vale, naturalmente, para os serviços afetos ao saneamento básico”<sup>7</sup>.

35. Cabe destacar, nesse sentido, que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que a competência para prestação e regulação dos serviços de saneamento básico é municipal.

---

<sup>5</sup> FERREIRA, Pinto. *Comentários a Constituição Brasileira*. Ed. Saraiva, 1990. P. 249.

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. P. 262.

<sup>7</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios*. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 38 n. 153 jan./mar. 2002.

36. No julgamento da ADI 2.077/BA, a Corte Suprema entendeu que por mais que seja comum ao federalismo brasileiro os Municípios recorrerem à ajuda dos estados e da União em matéria de gestão pública, sobretudo para o desenvolvimento de serviços de segurança, saúde e saneamento, tal circunstância não permite que se afaste a competência municipal para dispor sobre qualquer matéria que toque ao interesse local. O julgado assim foi ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. PACTO FEDERATIVO. PARTILHA DE COMPETÊNCIA. **MUNICÍPIOS. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL.** LIMITAÇÃO POSITIVADA NO TEXTO DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 30, I DA CONSTITUIÇÃO.

**É bastante plausível a alegada violação da regra constitucional que assegura autonomia aos municípios para dispor sobre assuntos de interesse local**, causada por limitação territorial constante em dispositivo de constituição estadual. Medida cautelar concedida para suspender, até o julgamento final, a expressão “assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais”, presente no art. 59, V, da Constituição do Estado da Bahia. (ADI 2077 MC, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJe-09-10-2014)

37. No referido julgamento, o Exmo. Ministro Gilmar Mendes reforçou a essência da autonomia municipal, afirmando que ela decorre de quatro atribuições essenciais:

“a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); b) poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores; c) poder normativo próprio, ou de autolegislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; e d) poder de auto-administração, ou seja, administração própria para criar,

manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas<sup>8</sup>”.

38. O Ministro Gilmar Mendes consignou ainda que, fundamentalmente, a autonomia municipal implica na capacidade decisória quanto aos interesses locais (autoadministração) e a escolha de representantes próprios nos Poderes Executivo e Legislativo (autogoverno). Desse modo, deve haver um equilíbrio no pacto federativo, permitindo que estados e União editem normas gerais sobre temas importantes para o desenvolvimento nacional, sem, contudo, adentrar nas competências locais. É o que se ressaltou no voto:

“A integração da função pública de saneamento básico implica necessariamente a concentração da regulação, do controle, do planejamento e da supervisão do serviço do saneamento básico, de forma a uniformizar sua execução. No entanto, tal concentração não viola a autonomia municipal nos casos em que **a titularidade do interesse comum seja de órgão em que os representantes eleitos das comunidades locais (autogoverno) participem de decisão colegiada (autoadministração)**”.

39. Também no julgamento da ADI n. 2.340-3/SC, a Corte Suprema decidiu que a competência para legislar sobre as obras e serviços para fornecimento de água potável e eliminação de detritos sanitários domiciliares, incluindo a captação, condução, tratamento e despejo adequado, **é do ente municipal**, assim como medidas de interesse da saúde pública em geral e dos usuários em particular.

40. Em seu voto, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski ressaltou a proximidade do ente federativo com os problemas enfrentados pela população em seu dia a dia. Nesse diapasão, destacou que a competência para regulamentar os serviços de interesse local lhes foi conferida pela Magna Carga justamente por serem os mais capazes a reconhecer as necessidades da sociedade, senão vejamos:

---

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 14a ed. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 93.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. **DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL.** AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele.

II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água.

III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal.

IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2340, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-087 DIVULG 09-05-2013 PUBLIC 10-05-2013)

41. Em outro acórdão paradigma, cujos ensinamentos se aplicam ao caso, o STF destacou a necessidade de garantia de participação dos entes municipais na tomada de decisões para regular e fiscalizar a execução dos serviços de saneamento básico, de forma a impedir a concentração do poder decisório e regulatório. Nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. (...)

3. Autonomia municipal e integração metropolitana. **A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia**

**municipal** ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). **A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.** O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. (...)

**5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum.** O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. **Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente.** A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” (...). (ADI 1842, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe 13-09-2013)

42. Em função da inquestionável competência municipal para prestação e regulação dos serviços de saneamento básico, a MP n. 844/2018 estabeleceu o seguinte no dispositivo que modificou a Lei n. 11.445/2007: “Art. 8º-A. Os Municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico.”

43. Sucede que, se por um lado a MP n. 844/2018 reconheceu a competência municipal em matéria de saneamento, o que já está definido na Constituição Federal e na pacífica jurisprudência do STF, **por outro lado, e de forma absolutamente contraditória, a MP esvaziou as competências municipais.**

44. Com efeito, a Agência Nacional das Águas foi transformada em órgão regulador central no que tange saneamento básico e gestão de recursos hídricos, em clara violação às competências constitucionais dos municípios e a autonomia dos entes subnacionais, senão vejamos:

- a) A ANA passa a ficar responsável pela instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico e estabelece regras para a atuação, a estrutura administrativa e fontes de recursos;
- b) Dentre as normas estabelecidas pela ANA unilateralmente encontram-se as regulação tarifária dos serviços, a padronização dos instrumentos negociais e estabelecimento de critérios de contabilidade regulatória;
- c) Condiciona-se o acesso dos municípios a recursos públicos federais ou à contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, quando destinados aos serviços de saneamento básico, ao cumprimento das normas estabelecidas pela ANA; entre outros.

45. A alteração feita no art. 11 da Lei 11.445/2007, por sua vez, dispensa a exigência de se estabelecer um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) como condição de validade dos contratos de concessão, substituindo-o por um Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE).

46. Ora, a elaboração do PMSB é a oportunidade que a sociedade local tem de conhecer e opinar sobre a gestão de saneamento básico de sua região, a partir da gestão participativa, inclusive com a realização de audiências públicas. Renunciar a essa prerrogativa é retirar do ente municipal, e conseqüentemente de seus moradores, garantia constitucional de autogerir matéria que os afeta diretamente.

47. Portanto, é indene de dúvidas que as modificações pela MP ocorridas prejudicam drasticamente a titularidade municipal dos serviços municipais de saneamento. Tem-se, assim, que a edição da medida provisória usurpou a competência constitucionalmente conferida aos municípios para tratar de assuntos de interesse local, em clara e direta violação aos arts. 30, I e V, da Magna Carta.

## V. MEDIDA CAUTELAR

48. A concessão de liminar em ADI, segundo os ensinamentos do Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso<sup>9</sup>, depende da configuração de quatro requisitos: (a) *fumus boni iuris*; (b) *periculum in mora*; (c) irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos causados pelo ato normativo impugnado; e (d) necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão.

49. Na hipótese em apreço faz-se imperioso o deferimento de medida cautelar para **suspender liminarmente** a eficácia da Medida Provisória n. 844, de 2018.

---

<sup>9</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. São Paulo: Saraiva, 2006. P. 166-167.



50. Primeiramente, verifica-se o atendimento ao requisito do *fumus boni iuris*, como se demonstrou acima, pelas flagrantes violações constitucionais, mormente o descumprimento do requisito de urgência exigido pelo art. 62 da Magna Carta, assim como a usurpação de competência dos municípios para legislar sobre assuntos locais, mais especificamente, sobre questões relativas ao saneamento básico.

51. O perigo de dano resta evidente pelo fato de que medidas provisórias produzem efeitos com força de lei desde o momento de sua publicação. Dessa forma, o transcurso do tempo permite que as práticas normatizadas sejam mantidas e reiteradas.

52. No que tange às consequências da aplicação imediata da MP n. 844/2018, o esvaziamento das competências municipais de gestão da matéria afasta das sociedades locais a tomada de decisão, dificultando a identificação dos problemas e sua consequente correção.

53. Além disso, a concessão da medida liminar é necessária para se garantir a ulterior eficácia da decisão, na medida em que impede a consolidação definitiva de medidas ou atos que possam, ao final, ser declarados inconstitucionais.

## VI. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se seja conhecida a presente Ação para que, em razão das graves violações perpetradas pelos dispositivos que são objeto desta Ação Direta:

- a) liminarmente, nos termos do art. 10, da Lei n. 9.868/1999, seja concedida **medida cautelar** para a suspensão da eficácia da Medida Provisória n. 844 de 2018;
- b) no mérito, seja declarada a **inconstitucionalidade total** da Medida Provisória n. 844, de 06 de julho de 2018, que atualiza o marco legal do saneamento básico.



Requer-se ainda que todas as intimações referentes ao presente feito sejam realizadas em nome do advogado **Rafael de Alencar Araripe Carneiro**, inscrito na OAB/DF sob o número 25.120, sob pena de nulidade.

Atribui-se à causa, para meros efeitos contábeis, o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Nestes termos, pede deferimento.  
Brasília, 21 de agosto de 2018.

Rafael de Alencar Araripe Carneiro  
OAB/DF 25.120

Juliana Andrade Litaiff  
OAB/DF 44.123